



Kanton Zürich
Baudirektion

Erläuterungen zur Vernehmlassungsvorlage

Bahntransportpflicht für Aushub und Gesteinskörnung. Ergänzung des Planungs- und Baugesetzes und des Strassengesetzes. Erlass einer Bahntransportverordnung sowie Änderung der Besonderen Bauverordnung I und der Bauverfahrensverordnung.

A. Generelle Erläuterungen

1. Gesetzgebungsauftrag gemäss Richtplan

Der kantonale Richtplan hält gemäss Festsetzungsbeschluss des Kantonsrats vom 18. März 2014 in Kapitel 4.6 über den Güterverkehr fest, dass sich Gesteinskörnung und Aushub, die regelmässig und in grossen Mengen transportiert werden, besonders für den Schienengüterverkehr eignen und weitgehend mit der Bahn zu transportieren sind. Er verlangt, dass Grossbaustellen über temporäre Verladeanlagen direkt an das Schienennetz anzuschliessen sind (Pt. 4.6.1).

In Kapitel 5.3 über die Materialgewinnung sieht der Richtplantext vor, dass der Kanton die gesetzlichen Grundlagen schafft, damit bei Grossbaustellen die Gesteinskörnung- und Aushubtransporte grundsätzlich mit der Bahn, dem Schiff oder im kombinierten Ladungsverkehr erfolgen. Mindestens 35% der abgebauten und abzulagernden Menge muss mit der Bahn oder im kombinierten Ladungsverkehr transportiert werden (Pt. 5.3.3.a).

2. Gesteinskörnung und Aushub verursachen Strassenverkehr

Die zürcherischen Kiesabbaugebiete produzierten in den letzten Jahren jährlich knapp 3 Mio. Festkubikmeter Kies. 0.8 Mio. m³ davon wurden – teilweise mit der Bahn – in andere Kantone transportiert.

Im Kanton fallen jährlich gegen 4.4 Mio. m³ Aushub an. Davon gelangten in den letzten Jahren jährlich etwa 2.6 Mio. m³ in zürcherische Kiesabbaugebiete. Etwa 0.2 Mio. m³ werden als Hinterfüllung oder für Terrainanpassungen verwendet. Rund 1.6 Mio. m³ jährlich werden in umliegenden Kantonen und in Deutschland abgelagert.

Die Kiesabbaugebiete liegen hauptsächlich im Norden des Kantons: im nördlichen Unterland werden 90% der gesamten zürcherischen Kiesproduktion abgebaut und 80% des im Kanton abgelagerten Aushubs abgelagert. Die Gesteinskörnung wird aber im Süden des Kantons verbraucht und der Aushub fällt auch dort an. Diese Konstellation erzeugt

Schwerverkehr innerhalb des Kantons auf der Nord-Südachse und – aufgrund des hohen Anteils an Aushubexport – über die Kantongrenzen.

Dem Aushubtransport auf der Strasse nach Norden und über die Kantongrenzen fehlen Rückfuhren. Das verkleinert die Auslastung der Aushubtransporte. Sie wird sich zukünftig noch weiter verschlechtern, da Rückbaustoffe zunehmend Kies ersetzen. Zudem wird in den nächsten Jahren im nördlichen Unterland das bereits bestehende offene Volumen von 20 Mio. m³ stark erhöht werden auf gegen 35 Mio. m³. Die Schere zwischen Gesteinskörnung- und Aushubtransporten ins Unterland wird sich damit weiter öffnen und die Anzahl Leerfahrten markant ansteigen. Mehr Aushubverkehr ins Unterland wird die Folge sein. Nur eine wesentliche Erhöhung des Bahnanteils für Aushub kann dieser Entwicklung entgegenwirken.

Die Definitionen von Gesteinskörnung und Aushub erfolgt in den Erläuterungen unter § 1 der Bahntransportverordnung.

3. Bahntransport entlastet den Strassenraum

Der mit der Bahn transportierte Anteil an Gesteinskörnung liegt im Durchschnitt der letzten Jahre bei rund 30%. Der Bahnanteil der Aushubtransporte beträgt hingegen weniger als 5%. Der Bahnanteil für Kies und Aushub pendelte denn auch in den letzten Jahren zwischen 15 und 20%.

Die Erhöhung des Bahntransportes von Aushub entlastet den zürcherischen Strassenraum, insbesondere die Nordsüdachse, zweifach von Schwerverkehr: Sie reduziert die Strassentransporte aufgrund der Umlagerung auf die Bahn und weil Leerfahrten eingespart werden können.

4. Überkantonale Transporte von Gesteinskörnung und Aushub

Von den 1.6 Mio. m³ Aushub, die jährlich in umliegende Kantone zur Ablagerung gelangen, nimmt der Kanton Aargau 0.6 Mio. m³ (2013: 0.8 Mio. m³) auf. Der Export von Aushub ist in jedes Gebiet um den Faktor 2 (Kanton Thurgau) bis weit über den Faktor 10 (Kantone Aargau und St. Gallen sowie Deutschland) höher als der Import.

Der Kanton Zürich hatte 2013 im Strassentransport einen Exportüberschuss über die Kantongrenze von über einer Million Festkubikmetern an Gesteinskörnung und Aushub. Damit fehlte für rund 100'000 Strassentransporte eine Rückfuhr. Die rechnerische Auslastung des überkantonalen Strassenverkehrs für Gesteinskörnung und Aushub liegt bei rund 70%. In Wirklichkeit dürfte sie aufgrund von Leerfahrten zwischen Ablad und Auflad wesentlich tiefer liegen. Das heisst, dass im überkantonalen Strassenverkehr für Gesteinskörnung und Aushub zurzeit von drei Rückfuhren zwei leer sind. Auch hier kann eine Erhöhung des Bahnanteils von Aushub die Anzahl Leerfahrten verkleinern.

5. Bauvorhaben

Grosse Infrastrukturvorhaben wie die Durchmesserlinie oder die Westumfahrung von Zürich verursachten kurzzeitig viel Aushub, der zu grossen Teilen mit der Bahn abtransportiert wurde. Dies bleiben aber episodische Ereignisse. Der grösste Teil des Aushubs stammt langfristig von Bauvorhaben im Hochbau.



Anhand von Daten der Gebäudeversicherung können einzelne Gebäude einer bestimmten Gebäudevolumenklasse zugeordnet werden. Berücksichtigt man nur Projekte aus dem Südteil des Kantons, im Wesentlichen aus dem Kantonsgebiet ohne die Bezirke Andelfingen, Bülach und Dielsdorf – diese Bezirke liegen nahe an grossen Kiesabbaugebieten mit viel offenem Volumen –, produzieren jährlich etwa zehn Projekte mit einem Aushubvolumen von über 25 000 m³ rund 10% des Aushubs. Mit andern Worten verursachen wenige Projekte einen verhältnismässig grossen Anteil des insgesamt anfallenden Aushubs. Somit ist es möglich, durch die Regelung des Aushubtransports von grossen Bauvorhaben einen massgeblichen Anteil der gesamten Aushubmenge zu erfassen.

6. Langfristentwicklung

Die zukünftige Entwicklung kann aus dem empirisch festgestellten, gleichgerichteten Zusammenhang zwischen jährlicher Bevölkerungszunahme und Baustoffbedarf abgeleitet werden. Gemäss Bundesamt für Statistik (Zukünftige Bevölkerungsentwicklung: Aktualisierung des mittleren Szenarios 2014 bis 2035, BfS 2014) wird die zürcherische Bevölkerung zukünftig immer weniger wachsen. Damit werden der Verbrauch an Gesteinskörnung und der Anfall an Aushub künftig eher sinken.

Modellierungen zeigen auf, dass innerhalb der nächsten 20 Jahre der Verbrauch an Primärkies und der Anfall von abzulagerndem Aushub sich verringern könnten. Der Aushubüberschuss und der damit zusammenhängende Leerfahrtenanteil werden dadurch allerdings nicht beseitigt. Die daraus resultierende Strassenbelastung kann aber langfristig wesentlich vermindert werden, wenn Aushub mit der Bahn transportiert wird. Eine zukünftige Verringerung der Transportmengen wird es erleichtern, den Bahnanteil von 35% mit den zur Zeit zur Verfügung stehenden Bahntrassen zu erreichen.

7. Regelungsansatz

Bis anhin oblag die Erfüllung eines Bahnanteils für Gesteinskörnung und Aushub den Kiesunternehmen. Sie bauten die Bahninfrastruktur zu einer Zeit, als grosse Infrastrukturbauten viel Gesteinskörnung konsumierten und wenig Aushub in die grossen Kiesgruben im Norden zurückkam. Die Unternehmen erschlossen zudem ihre Betonwerke mit der Bahn. Dieser Punkt-zu-Punkt-Verkehr funktioniert für Gesteinskörnung heute noch. Die Situation beim Aushub hat sich demgegenüber wesentlich verändert: Der Aushubanfall übertrifft seit zehn Jahren den Kiesabbau erheblich. Für Aushub ist ein Punkt-zu-Punkt-Verkehr nur im Zusammenhang mit Grossbaustellen und auch dann nur für kurze Zeit möglich. In aller Regel fällt Aushub dispers an. Die unerwünschten Folgen sind Leerfahrten und der Export über die Kantonsgrenze. Weil die Kiesunternehmen nicht Inhaber des Aushubs sind haben sie kaum die Möglichkeit zu bewirken, dass der Aushub mit der Bahn und in die grossen Kiesabbaugebiete im Norden des Kantons transportiert wird. Die Bauherrschaften auf der andern Seite bevorzugen den Strassenverkehr, weil er in der Regel geringere Kosten verursacht und höhere Flexibilität bietet.

Aushub wird nur dann mit der Bahn transportiert, wenn die Bauherrschaften als Inhaber des Aushubs in die Pflicht genommen werden. Die vorliegende Gesetzesänderung richtet ihren Regelungsansatz auf diesen Zusammenhang aus. Neu werden die Bauherrschaften grosser Bauten zum Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung verpflichtet. Die Neuregelung erhöht den Bahnanteil beim Aushub soweit, wie es die zur Verfügung stehenden

Bahntrassen zulassen. Zudem stellt sie sicher, dass der bereits hohe Bahnanteil bei der Gesteinskörnung gehalten werden kann.

8. Umsetzung

Die für den Aushubtransport erforderlichen Bahntrassen sind im Kanton Zürich aufgrund des Erfolgs der S-Bahn namentlich in den Gebieten Bülach und Oerlikon beschränkt. Im Wesentlichen stehen zur Zeit auf den Strecken ins Zürcher Unterland pro Tag zusätzlich 2x4 Trassen zur Verfügung. Diese bilden die Obergrenze für die Erhöhung des Bahnanteils. Mit der jetzigen Bahninfrastruktur können in die grossen Kiesabbaugebiete im Norden gemäss Abschätzungen der SBB Infrastruktur jährlich 400 000 Festkubikmeter Aushub zusätzlich auf der Bahn transportiert werden.

Von der Bahntransportpflicht sollen jene Gemeinden nicht erfasst werden, die derart nahe an den Kiesabbaugebieten im Norden des Kantons liegen, dass ihr Einbezug keine wesentliche Verringerung des Strassenverkehrs bewirken würde.

Ausserhalb der nahe an den grossen Auffüllgebieten liegenden Bezirke Andelfingen, Bülach und Dielsdorf (ausgenommen die Gemeinden Regensdorf, Rümlang, Kloten, Opfikon, Wallisellen, Dietlikon, Bassersdorf und Nürensdorf) werden im Kanton Zürich jährlich etwa 10 Bauprojekte ausgeführt, die jeweils mit einer Aushubmenge von mehr als 25 000 m³ verbunden sind. Diese Grossbaustellen liefern jährlich eine durchschnittliche Menge in der Grössenordnung von 500'000 m³ Aushub. Der Kanton will daher die Bauherrschaften dieser Projekte gesetzlich verpflichten, 80% ihres abzutransportierenden Aushubs und 60% ihres Bedarfs an Gesteinskörnung mit der Bahn zu transportieren. Das ergibt eine zusätzliche bahntransportierte Menge an Aushub von gut 400 000 m³. Die Bahntransporte von Gesteinskörnung werden auf heutigem Niveau beibehalten. Für die bahntransportpflichtigen Anteile von Aushub und Kies dieser Grossbaustellen soll der Bauherr dem Kanton eine Ersatzabgabe entrichten, wenn er mit einer Ausnahmegewilligung von der Bahntransportpflicht befreit wird.

Die wichtigen Rechtssätze für die Umsetzung der Bahntransportpflicht, namentlich zur Auflegung von Pflichten an die Bauherrschaft, sind gemäss Art. 38 der Kantonsverfassung im Planungs- und Baugesetz zu verankern. Die Ausführungsbestimmungen sollen in einer separaten Verordnung geregelt werden. Diese Vorgehensweise entlastet den Gesetzestext und vereinfacht notwendige Anpassungen.

Der Bund berücksichtigt bei seinen Infrastrukturprojekten kantonales Recht, soweit es die Wahrnehmung der betreffenden Bundesaufgabe nicht unverhältnismässig einschränkt. Der Kanton wird sich im Einzelfall für den Bahntransport bei Bundesbauten einsetzen. Dieses Vorgehen hat sich bei der Westumfahrung, bei der Durchmesserlinie und beim Gubristtunnel bewährt.

9. Vollzug

Die Anordnung eines Bahnanteils erfolgt innerhalb des Baubewilligungsverfahrens. Die geringen Fallzahlen und die gesamtkantonalen Zusammenhänge sprechen für einen Vollzug durch die Kantonsverwaltung. Neu soll in Baugesuchen das massgebliche Aushubmaterial nachgewiesen werden. Projekte mit einem massgeblichen Aushubmaterial über 25 000 m³ können von der kommunalen Baubewilligungsbehörde identifiziert werden. Beim

Überschreiten der Mengenschwelle von 25 000 m³ Aushub reicht der Bauherr über die Leitstelle ein ausgefülltes, zweiseitiges, elektronisches Formular „Transportkonzept“ ein. Dessen Genehmigung ist eine Voraussetzung zur Baufreigabe. Das Formular dient zudem der Schlusskontrolle und allfälligen Rechnungsstellung über eine Ersatzabgabe. Die Verwaltung kann für die Begleitung einzelner Projekte externe Fachleute beiziehen oder einer ökologischen Baubegleitung übertragen.

10. Steuerung

Der Bahnanteil wird von der Baudirektion statistisch erfasst und mit der Summe an abgebauter Gesteinskörnung und abgelagertem Aushub verglichen. Der sich daraus ergebende Wirkungsindikator berücksichtigt alle zürcherischen Kiesabbaugebiete. Er misst die betreffenden Mengen an Gesteinskörnung und Aushub gewichtsmässig. Eine systematische Erfassung der Transportleistung, das heisst der transportierten Menge multipliziert mit der Wegstrecke, ist nicht vorgesehen.

Die Entwicklung des Bahnanteils wird entscheidend sein für allfällige Anpassungen einzelner Ausführungsbestimmungen, namentlich des massgeblichen Aushubmaterials. Allerdings werden auch Rahmenbedingungen wie die Anzahl zur Verfügung stehender Bahntrassen oder die Baukonjunktur die Entwicklung des Bahnanteils wesentlich beeinflussen. Boomt z.B. die Baukonjunktur in den nächsten Jahren, werden die 35% Bahnanteil schwierig zu erreichen sein, weil die Anzahl Bahntrassen nicht beliebig erhöht werden kann. Solche Entwicklungen können durch die Anpassung der Ausführungsbestimmungen nur teilweise aufgefangen werden. Sie verlangen Änderungen in der Trassenzuteilung, neue Infrastruktur oder die Anpassung der Zielvorgabe.

Die Verwaltung wird zusammen mit der Kiesbranche eine Plattform im Internet anbieten, um Bahntransporte von Aushub und Gesteinskörnung zu registrieren. Damit können Bauherrschaften und Transportunternehmen ohne Zusatzaufwand nachweisen, dass eine Bahntransportleistung nicht mehrfach angerechnet wird.

11. Auswirkungen

Kosten

Die Verlagerung auf die Bahn kann beim Aushub im ungünstigsten Fall ungefähr eine Verdoppelung der Transportkosten bewirken. Im Einzelfall kann die Notwendigkeit einer Transportkette mit mehrmaligem Umschlag kostensteigernd wirken. Volkswirtschaftlich kostenmindernd wirkt die Strassenraumentlastung. Der zusätzliche Bahntransport kann jährliche Mehrkosten zwischen 15 und 25 Mio. Franken verursachen.

Die Verhältnismässigkeit einer Massnahme, die der logistischen Ver- und Entsorgung von Grossbaustellen dient, beurteilt sich nach dem Verhältnis der durch die Massnahme verursachten Mehrkosten zu den Gesamtkosten der betroffenen Bauvorhaben und nicht nur nach den relativen Mehrkosten des Materialtransports. Nach Aussage von institutionellen Bauherrschaften werden Mehrkosten von 1-2% durch den Bahntransport bei rechtsgleicher Behandlung akzeptiert. Die Mehrkosten des Bahntransportes liegen unterhalb dieser Akzeptanzschwelle.

Hochbauinvestitionen werden zu 90% von Privaten und zu 10% von der öffentlichen Hand getragen. Im Tiefbau trägt die öffentliche Hand 90% und Private 10%. Grob geschätzt werden somit private Investoren rund 4/5 und die öffentliche Hand 1/5 der gesamten Mehrkosten des Bahntransportes tragen.

Entlastung Strassenraum

Der Bahntransport führt zwischen den Verlade- und den Entladestationen zu einer Strassenraumentlastung von bis zu 260 LKW-Fahrten pro Tag oder 66 000 LKW-Fahrten pro Jahr.

Die Strassentransportwege zu den Aushubablagerungsstellen im Zürcher Unterland gelangen während des Morgen- und Abendverkehrs an verschiedenen Stellen an die Kapazitätsgrenzen. Folgen davon sind Stau, Zeitverluste für alle Verkehrsteilnehmenden und erhöhte Emissionen infolge stop & go-Situationen. Die Verlagerung der Aushubtransporte auf die Bahn und die Beibehaltung der Kiestransporte auf der Bahn tragen zur Entlastung überbeanspruchter Elemente des Strassennetzes und damit zur Verminderung von volkswirtschaftlich unerwünschten Stautunden nicht nur im Zürcher Unterland bei.

Nicht verschwiegen sei, dass lokal auf Zubringerstrassen zu Umschlagstellen für Aushub oder Gesteinskörnung der Schwerverkehr – allenfalls zeitlich beschränkt - zunehmen wird.

Ökologie

Aus Sicht einer Ökobilanzierung ergeben sich mit den heutigen Technologien und Infrastrukturen keine ausschlaggebenden Unterschiede zwischen dem Bahn- und dem Strassentransport. Bei den verhältnismässig kurzen Transportdistanzen im Kanton Zürich bringt der Bahntransport beim aktuellen Stand der Logistiktechnik im Vergleich zum Strassentransport mit LKW der Euro 6-Norm keine erheblichen Vorteile. Mit der Erhöhung des Bahnanteils bei Gesteinskörnung- und Aushubtransporten im Kanton Zürich kann die durch den Gesamtverkehr verursachte Umweltbelastung vermindert werden, wenn künftig z.B. emissionsarme Rangierlokomotiven eingesetzt werden.

Vollzugsaufwand

Der Vollzug liegt hauptsächlich beim Kanton, der bei den betroffenen Grossbaustellen in aller Regel ohnehin einbezogen ist. Die geringe Anzahl von Baustellen, die einer Pflicht zum Bahnanteil unterliegen, schränkt den zusätzlichen Vollzugsaufwand für den Bahntransport ein. Es ist vorgesehen, dass die Einhaltung der Bahntransportpflicht durch die private Baukontrolle erfolgt. Die Kosten können der jeweiligen Bauherrschaft in Rechnung gestellt werden.

B. Bemerkungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

1. Änderung Planungs- und Baugesetz

§ 227a Bahntransport von Gesteinskörnung und Aushub

Absatz 1: Grundsatz der Pflicht zum Bahntransport für grosse Bauvorhaben

Der Absatz sieht die Bahntransportpflicht für die Massengüter Gesteinskörnung und Aushub im Grundsatz vor und legt in allgemeiner Form fest, bei welchen Bauvorhaben die Pflicht besteht, Gesteinskörnung und Aushub mit der Bahn zu transportieren. Als Kriterien gelten die Grösse der Bauvorhaben und ihr Standort. Beide Gesichtspunkte werden gestützt auf Absatz 3 in der Verordnung ausgeführt. Gemäss den im Entwurf vorliegenden Regelungen der Verordnung wird die Grösse eines Bauvorhabens anhand des massgeblichen Aushubmaterials bestimmt. Nicht in Betracht fallen dabei der Bodenaushub, Aushubmaterial, das auf der Baustelle oder auf benachbarten Grundstücken zwischengelagert und wiederverwertet wird sowie mineralische Bauabfälle (vgl. die Erläuterungen zu § 1 der Verordnung). Die Verpflichtung zum Bahntransport trifft die Bauherrschaft.

Absatz 2: Ersatzabgabe

Mit der Ersatzabgabe soll im Falle der Nichteinhaltung der Bahntransportpflicht ein finanzieller Ausgleich geschaffen und die Nichteinhaltung dadurch unattraktiv gemacht werden. Die Ersatzabgabe ist erforderlich, weil bei einer nachträglich festgestellten Nichteinhaltung der Bahntransportpflicht eine Ersatzvornahme nicht möglich ist.

Nur gestützt auf eine Ausnahmegewilligung kann sich der Bauherr von der Bahntransportpflicht befreien. Ansonsten hat er keine Wahlfreiheit, sich durch die Bezahlung der Ersatzabgabe von der Bahntransportpflicht zu entledigen. Vielmehr muss die Baubehörde, sobald sie von einem Verstoß gegen die Bahntransportpflicht Kenntnis erhält, intervenieren und diese durchsetzen.

Die Ersatzabgabe wird als Pauschale pro Tonne Aushub und Gesteinskörnung festgelegt. Der Betrag ist mit 30 Fr. pro Tonne oder 60 Fr. pro Festkubikmeter in einer Höhe angesetzt, die dem Bauherrn aus der Nichteinhaltung keine wirtschaftlichen Vorteile bietet. Neben den eingesparten Transportkosten von rund 20 Fr. pro Tonne werden auch die Vorteile aufgrund vermiedener Erschwernisse (wie z.B. höherer Organisationsbedarf, geringere zeitliche Flexibilität) berücksichtigt, welche auf rund 10 Fr. pro Tonne geschätzt werden. Die Abgabe ist immer nur für jene Transporte zu entrichten, die – sei es gestützt auf eine Ausnahmegewilligung, sei es pflichtwidrig – in Abweichung von der Bahntransportpflicht auf der Strasse ausgeführt wurden.

Auf eine Zweckbindung der Abgabe wird verzichtet, da es kaum möglich ist, eigentliche Ersatzmassnahmen für die unzulässigerweise auf der Strasse durchgeführten Transporte vorzusehen. Die Ersatzabgabe ist dem Kanton geschuldet. Sie fliesst in die allgemeine Staatskasse. Auf Grund des abgaberechtlichen Legalitätsprinzips gemäss Art. 38 Abs. 1 lit. d und Art. 126 der Kantonsverfassung sowie angesichts der starken Pauschalierung und des negativen Anreizcharakters der Abgabe wird der Betrag auf Gesetzesstufe festgelegt.



Die Bahntransportpflicht ist so ausgelegt, dass sie mit den zur Zeit vorhandenen Transportkapazitäten auf der Bahn bewältigt werden kann. Für den Fall, dass es beispielsweise auf Grund einer zeitlichen Häufung umfangreicher Bahntransporte von Gesteinskörnung und Aushub innert zumutbarer Zeit keine Bahntrassen verfügbar sein sollten, wird in der Verordnung eine an strenge Voraussetzungen gebundene Ausnahmegenehmigung vorgesehen. Auch für die mit einer Ausnahmegenehmigung vermiedenen Bahntransporte ist die Ersatzabgabe geschuldet. Damit sollen gleichwertige Rahmenbedingungen mit den Bauherrschaften anderer grosser Bauvorhaben gewährleistet werden.

Absatz 3: Regelungsauftrag für die Verordnung

Der Regelungsauftrag benennt als Ziel die Erreichung des in der Richtplanung vorgesehenen Bahnanteils für Gesteinskörnung und Aushub. Die Kriterien für die Unterstellung grosser Bauvorhaben unter die Bahntransportpflicht, namentlich deren Grösse und Standortgemeinde, werden auf Verordnungsebene festgelegt. Die Beschränkung auf diese beiden Gesichtspunkte dient einem praxisingerechten Vollzug. Weiter kann in der Verordnung der Betrag der Ersatzabgabe an die Teuerung angepasst werden.

§ 359 Abs. 1 PBG, lit. o (neu)

§ 359 PBG fasst die Rechtsetzungsaufträge an den Regierungsrat für die einzelnen Regelungsbereiche des PBG zusammen, ohne dass hier die inhaltlichen Vorgaben wiederholt werden wären. Für den vorliegenden Regelungsbereich erscheint eine Genehmigungspflicht durch den Kantonsrat nicht angezeigt, insbesondere weil das anzustrebende Verlagerungsziel durch den vom Kantonsrat genehmigten Richtplan definiert wird. Der Regierungsrat wird wie in § 227a Abs. 3 lit. a PBG vorgesehen in der Verordnung die für die Unterstellung entscheidende Grösse des massgeblichen Aushubmaterials pro Baustelle entsprechend der Zielerreichung anpassen.

2. Änderung Strassengesetz

§ 24 Strassengesetz (StrG) (neu)

Wichtige Grossbaustellen betreffen den Strassenbau. Die Regelung von § 227a Abs. 1 PBG gilt für diesen sinngemäss. Der bei Strassenbauvorhaben anfallende Aushub ist somit grundsätzlich ab den gleichen Mengen und zum gleichen Anteil mit der Bahn zu transportieren. Da Ausbauasphalt, Strassenaufbruch und Betonabbruch nicht als Aushub im Sinne der Regelung über den Bahntransport gelten (vgl. die Begriffsdefinition in § 1 der Bahntransportverordnung), werden auch grössere Strassensanierungen nur selten von der sinngemäss anwendbaren Regelung gemäss § 227 Abs. 1 und 2 PBG erfasst. Die Bahntransportpflicht ist im Strassenprojekt festzuhalten und bildet somit Gegenstand des Festsetzungsbeschlusses. Im Strassenprojektierungsverfahren tritt das gleiche Gemeinwesen als Bauherrschaft auf, das auch für die Projektfestsetzung und den Vollzug zuständig ist. Deshalb entfällt hier die Ersatzabgabe. Soweit der Regierungsrat keine den Strassenbau betreffenden Verordnungsbestimmungen über den Bahntransport erlässt, finden die in Ausführung von § 227a PBG erlassenen Verordnungsbestimmungen sinngemäss Anwendung.



3. Bahntransportverordnung (neu)

§ 1: Begriffe

Der Begriff Aushubmaterial wird hier verwendet für Aushub-, Abraum- und Ausbruchmaterial. Aushubmaterial fällt bei Bautätigkeiten wie Hoch- und Tiefbauarbeiten, Tunnel-, Kaver- nen- und Stollenbauten an und umfasst Lockergesteine und gebrochenen Fels. Der Begriff erstreckt sich auch auf belastetes Material des Untergrundes.

Das „massgebliche Aushubmaterial“ umfasst das gesamte Material aus einer Baugrube eines Bauvorhabens, abzüglich folgender Ausnahmen:

- Nicht darunter fällt der Bodenaushub, da der Ober- und der Unterboden gemäss den massgebenden umweltrechtlichen Bestimmungen getrennt ausgehoben und transportiert werden muss und der vorgeschriebene sachgerechte Umgang (keine Vermischungen, keine Verdichtung) den Bahntransport deutlich erschwert. Boden umfasst nach Art. 7 Abs. 4^{bis} des Umweltschutzgesetzes die nicht versiegelte, durchwurzelte Erdschicht (A- und B-Horizont).
- Nicht zum massgeblichen Aushubmaterial gehören sodann mineralische Bauabfälle aus dem Rückbau wie z.B. Ausbauasphalt, Strassenaufbruch, Gleisunterbaumaterialien, Betonabbruch oder Mischabbruch.
- Ebenfalls nicht zum massgeblichen Aushubmaterial gezählt wird Aushub, der auf der Baustelle oder auf benachbarten Grundstücken (z.B. als Hinterfüllung oder Geländegestaltung) verwertet wird, wobei eine allfällige Zwischenlagerung nur in diesem Umkreis erfolgen darf.
- Wird aus Aushubmaterial Gesteinskörnung gewonnen, so gehört diese ebenfalls nicht zum massgeblichen Aushubmaterial, wenn sie auf der Baustelle oder auf benachbarten Grundstücken verwertet wird. In diesem Fall darf die Aufbereitung oder Zwischenlagerung der Gesteinskörnung auch ausserhalb der benachbarten Grundstücke geschehen.

Als Gesteinskörnung werden primäre und sekundäre Gesteinskörner bezeichnet. Primäre Gesteinskörner stammen aus natürlichen Lagerstätten (z.B. Primärkies), sekundäre fallen bei der Verwertung von Baustoffen (z.B. Betongranulat) an. Sie können als Rundkorn oder in gebrochener Form vorliegen. Unter den Begriff der Gesteinskörnung fallen namentlich Primärkies, Splitt, Schotter, Sand sowie Gesteinskörner aus Rückbaumaterial. Der Begriff umfasst auch alle Mischungen für den Beton- oder Belagzuschlag. Der Begriff Kies wird demgegenüber als Synonym für Primärkies verwendet.

§ 2: Bauvorhaben mit Pflicht zum Bahntransport

Die Pflicht zum Bahntransport hängt von der Höhe des massgeblichen Aushubmaterials ab.

Um eine Umgehung der Pflicht zum Bahntransport zu erschweren, werden Bauvorhaben beurteilt und nicht einzelne Etappen.

§ 3: Bahnanteil

Bahntransportpflichtig sind das von der Baustelle abtransportierte massgebliche Aushubmaterial und die zur Baustelle antransportierte Gesteinskörnung. Diese Begriffe sind in § 1 definiert. Dabei fällt auch die in Gemischen (namentlich Beton und Belag) enthaltene bzw. in Produkten verarbeitete Gesteinskörnung in den Anwendungsbereich der Bestimmung.

Gesteinskörnung aus Aushub- oder Rückbaumaterial des Bauvorhabens oder von benachbarten Bauvorhaben wird – in Anlehnung an die Regelung zum massgeblichen Aushubmaterial – als nicht bahntransportpflichtig angesehen.

Der Einfachheit halber wird ein Festkubikmeter Aushub oder ein Kubikmeter Gesteinskörnung zu 2 Tonnen berechnet.

Es wird nicht verlangt, dass das der Bahntransportpflicht unterliegende Aushubmaterial zwingend auf dem gesamten Weg von der Baustelle bis zur Ablagerung bzw. dass Gesteinskörnung auf dem ganzen Weg vom Abbaugelände bis auf die Baustelle mit der Bahn transportiert werden. Als bahntransportiert angerechnet wird auch Material, das auf einem erheblichen Teil der gesamten Transportstrecke mit der Bahn transportiert wurde. Der Begriff Bahntransport umfasst somit auch den kombinierten Verkehr. Mit der Voraussetzung, dass ein erheblicher Teil der Transportstrecke mit der Bahn zurückgelegt werden muss, wird die Anrechnung insbesondere dann ausgeschlossen, wenn die Bahnstrecke bei einer insgesamt langen Transportstrecke nur einen unbedeutenden Anteil ausmacht. Ein Bahntransport ist auch dann anrechenbar, wenn er beispielsweise vor oder nach einer Zwischenlagerung oder auf dem Weg in ein Beton- oder Belagwerk erfolgt. Im Beton, im Belag oder in anderen Gemischen enthaltene Gesteinskörnung wird als bahntransportiert angerechnet, soweit sie mit der Bahn zum Betonwerk transportiert wurde und dies einen erheblichen Teil der gesamten Transportstrecke ausmacht. Die Branche führt über Zwischenlager – zum Beispiel im Beton- oder Belagwerk – Buch, damit bahntransportierte Mengen nicht zweimal verrechnet werden können. Dem Bahntransport gleichgestellt ist der heute nicht sehr bedeutende Schifftransport.

§ 4: Gemeinden mit Pflicht zum Bahntransport

Alle Bezirke ausser Andelfingen, Bülach und Dielsdorf haben eine Pflicht zum Bahntransport. Zusätzlich unterliegen die Gemeinden Regensdorf und Rümlang (beide Bezirk Dielsdorf) sowie Kloten, Opfikon, Wallisellen, Dietlikon, Bassersdorf und Nürensdorf (Bezirk Bülach) der Bahntransportpflicht. Der Grund für den Einbezug dieser Gemeinden liegt wesentlich in ihrem Potenzial an Grossbaustellen. Die übrigen Gemeinden sind in aller Regel zu nahe an Abbaugeländen des Unterlandes, als dass ein Bahntransport den Strassenverkehr wesentlich entlasten könnte.

§ 5: Transportkonzept

Bahntransporte müssen frühzeitig organisiert werden. Damit die gesamte Transportkette bei Beginn der Bauarbeiten geklärt ist, hat die Bauherrschaft der Baubehörde ein Transportkonzept vorzulegen. Dessen Genehmigung ist eine Voraussetzung für die Erteilung der Baufreigabe.

Es liegt in der Verantwortung der Bauherrschaft, sich die erforderlichen Bahntrassen rechtzeitig zu sichern. Auf Grund der vorgesehenen Ersatzabgabe wird der Bauherr bestrebt sein, sich Transportkapazitäten rechtzeitig zu sichern.

Generell kann der Bauherr den Umschlagbahnhof frei wählen. Es ist davon auszugehen, dass neben festinstallierten Umschlagplätzen ergänzend auch temporäre Umschlagmöglichkeiten genutzt werden.

Die Gemeinden und Bauherrschaften werden in ihrer Arbeit mit dem Bahntransportkonzept vom Kanton unterstützt. Er stellt eine Vollzugsanleitung und ein Muster zum Transportkonzept zur Verfügung.

§ 6: Ausnahme

Soll das im Richtplan definierte Ziel des Bahnanteils erreicht werden, dürfen Ausnahmen nur restriktiv zugelassen werden, nämlich dann, wenn es einer Bauherrschaft trotz rechtzeitiger Bemühungen nachweislich nicht möglich ist, in einem ihr zumutbaren Zeitraum Bahntrassen zu erhalten. Die Ausnahmegenehmigung muss vorliegen, bevor anstelle der Bahntransporte Transporte auf der Strasse durchgeführt werden.

Die Ausnahmegenehmigung befreit nicht von der Pflicht zur Bezahlung der Ersatzabgabe. Nur so können gleich lange Spiesse mit den Bauherrschaften anderer grossen Bauvorhaben sichergestellt werden.

§ 7: Nachweis der Erfüllung

Die Bauherrschaft weist gegenüber dem AWEL nach, zu welchem Anteil die Pflicht zum Bahntransport erfüllt wurde. Dazu belegt sie mit dem nachgeführten Transportkonzept die Gesamtmenge des abtransportierten massgeblichen Aushubmaterials und der antransportierten Gesteinskörnung sowie die jeweiligen Bahnanteile. Die Gesamtmengen sollen durch Ausmasse, der Bahntransport durch entsprechende Lieferscheine oder Transportbestätigungen nachgewiesen werden.

Die Ersatzabgabe wird für jene Transportmenge fällig, für welche der Nachweis zum Bahntransport fehlt.

§ 8: Erfolgskontrolle

Die Erfolgskontrolle bildet die Grundlage, um die Verordnung nötigenfalls anzupassen, damit die Ziele der Richtplanung erreicht werden. Sie basiert wesentlich auf dem Wirkung Indikator zum Bahnanteil. Es ist möglich, dass eine Steuerung über die Anpassung der Verordnung nicht ausreicht, weil Rahmenbedingungen wie z.B. die Anzahl Bahntrassen oder die Baukonjunktur stark ändern. Die Steuerung bedarf dann zusätzlicher Instrumente

wie etwa eine baustofffreundlichere Trassenzuteilung, Infrastrukturbauten oder eine Änderung der Zielvorgabe.

4. Ergänzung Bauverfahrensverordnung

§ 5 BVV: Weitere Unterlagen (Ergänzung)

§ 5 der Bauverfahrensverordnung zählt Unterlagen auf, die dem Baugesuch nicht in jedem Fall, sondern in Abhängigkeit von der Art und Lage des Bauvorhabens beizulegen sind. Da bei Bauvorhaben, die mit dem Transport einer grossen Menge Gesteinskörnung und Aushub verbunden sind, ein Transportkonzept für Aushub und Gesteinskörnung einzureichen ist, wird die Aufzählung entsprechend erweitert.

Ergänzung des Anhangs zur Bauverfahrensverordnung (BVV)

Der Vollzug des Bahnanteils erfolgt innerhalb des Baubewilligungsverfahrens. Auf Grund der geringen Fallzahlen und der gesamtkantonalen Zusammenhänge erfolgt der Vollzug durch die Kantonsverwaltung. In den Baugesuchen ist das Volumen des massgeblichen Aushubmaterials als Differenz der Aushubkubatur und der nicht in Betracht fallenden Materialanteilen nachzuweisen. Projekte mit einem massgeblichen Aushubmaterial über 25 000 m³ können von der kommunalen Baubehörde identifiziert werden. Beim Überschreiten dieser Mengenschwelle reicht der Bauherr über die Leitstelle ein ausgefülltes, zweiseitiges, elektronisches Formular „Transportkonzept“ ein. Dessen Genehmigung ist eine Voraussetzung für die Baufreigabe. Das Formular dient zudem der Schlusskontrolle und allfälligen Rechnungsstellung für eine Ersatzabgabe. Der Vollzug soll primär der in § 4 der Besonderen Bauverordnung I geregelten privaten Kontrolle unterstehen.

Grossbaustellen unterliegen oft einem Sondernutzungsplanungsverfahren. In diesen Fällen ist es sinnvoll, bereits im Sondernutzungsplan (Gestaltungsplanung) auf den Bahnanteil hinzuweisen und entsprechende Schritte vorzusehen. In Bauvorhaben ohne Planungsverfahren entscheidet das AWEL in der Baubewilligung über die Pflicht zum Bahntransport.

5. Ergänzung der Besonderen Bauverordnung I (BBV I)

Zur Entlastung der kantonalen Verwaltung ist für den Vollzug der Bahntransportpflicht die private Kontrolle vorgesehen. Da die Ersatzabgabe in einer Höhe festgesetzt ist, die keinen Strafcharakter aufweist, bildet sie nicht in allen Fällen einen genügenden Anreiz zur Einhaltung der Bahntransportpflicht. Die Vollzugsbehörde muss in die Lage versetzt werden, bei Nichteinhaltung der Bahntransportpflicht zu intervenieren und nötigenfalls die Einstellung der Bauarbeiten anzuordnen. Der Aushub erfolgt jeweils sehr rasch und es werden innert weniger Tage sehr grosse Volumen bewegt. Eine nachträgliche Vollzugserzwingung oder Ersatzvornahme ist nicht mehr möglich, wenn die Aushubtransporte bereits durchgeführt sind. Deshalb ist im Rahmen der privaten Kontrolle eine zeitnahe laufende Kontrolle vor Ort notwendig, verbunden mit der Pflicht, bei Abweichungen vom Transportkonzept die Vollzugsbehörde zu informieren. Die Kontrollaufgabe kann im Rahmen der ökologischen Baubegleitung stattfinden. Die bestehende Aufgabenumschreibung der privaten Baukontrolle wird daher ergänzt.